

# Apêndice I

## Papéis de trabalho do bloco de controle

diagnóstico do problema e  
formação da agenda

Tribunal de Contas da União

---

2020

# Sumário

<b>APÊNDICE I.1 – MATRIZ DE PLANEJAMENTO</b>	<b>4</b>
<b>APÊNDICE I.2 – QUADRO-RESUMO</b>	<b>10</b>
<b>APÊNDICE I.3 – CRITÉRIOS DE AUDITORIA</b>	<b>16</b>
<b>1 OS PROBLEMAS PÚBLICOS TRATADOS PELA POLÍTICA ESTÃO ADEQUADAMENTE CARACTERIZADOS?</b>	<b>17</b>
<b>1.1 Os problemas públicos tratados pela política pública estão identificados e evidenciados?</b>	<b>17</b>
1.1.1 Atos normativos	17
BRASIL. Constituição Federal/1988	17
BRASIL. Decreto 10.411/2020 - Análise de Impacto Regulatório	17
BRASIL. Decreto 9.191/2017 - Normas e as diretrizes para elaboração de propostas de atos normativos	18
BRASIL. Decreto 9.203/2017 - Política de governança da APF	18
BRASIL. Decreto-lei 4657-1942 - Lei de introdução às normas do direito brasileiro	18
1.1.2 Outras fontes	19
BRASIL. PLS 488/2017 - Encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas	19
BRASIL. TCU, 2018 - Guia prático de auditoria coordenada da governança das políticas nacionais de fronteira	19
BRASIL, 2018a - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex ante - vol 1	20
BRASIL, 2018b - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex post- vol 2	21
BRASIL, 2018c - Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR	22
KPMG, 2019 - Metodologia de estruturação de projetos de infraestrutura MEPI	23
MDS, 2016 - Conceitos e instrumentos para monitoramento de programas (CAPACITASAGI - CEGOV)	23
Bardoch, 2000 - A Practical Guide for Policy Analysis	24
Fischer, Miller, Sidney, 2007 - Handbook of Public Policy Analysis	24
Meneguín, 2010 - Avaliação de impacto legislativo	24
Stella, Matthew, 1995 - Pulic Policy The Essencial Readings	24
<b>1.2 As prováveis causas e consequências dos problemas públicos estão identificadas e foram levantadas com base em evidências?</b>	<b>25</b>
1.2.1 Atos normativos	25
BRASIL. Decreto 10.411/2020 - Análise de Impacto Regulatório	25
BRASIL. Decreto 9.203/2017 - Política de governança da APF	25
1.2.2 Outras fontes	26
BRASIL. PLS 488/2017 - Encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas	26
BRASIL. TCU, 2018 - Guia prático de auditoria coordenada da governança das políticas nacionais de fronteira	26
BRASIL, 2018a - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex ante - vol 1	26
BRASIL, 2018b - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex post- vol 2	26

BRASIL, 2018c - Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR	29
MDS, 2016 - Conceitos e instrumentos para monitoramento de programas (CAPACITASAGI - CEGOV)	29

<b>1.3 A população que possivelmente está envolvida ou é afetada pelos problemas públicos está identificada?</b>	<b>31</b>
1.3.1 Atos normativos	31
BRASIL. Decreto 10.411/2020 - Análise de Impacto Regulatório	31
1.3.2 Outras fontes	31
BRASIL. TCU, 2014 - Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades	31
BRASIL, 2018a - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex ante - vol 1	31
BRASIL, 2018b - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex post- vol 2	32
BRASIL, 2018c - Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR	32
CD, 2014 - Diretrizes para avaliação de impacto legislativo	34
MDS, 2016 - Conceitos e instrumentos para monitoramento de programas (CAPACITASAGI - CEGOV)	34
Stella, Matthew, 1995 - Pulic Policy The Essencial Readings	34

## **2 A INCLUSÃO DOS PROBLEMAS NA AGENDA PÚBLICA FOI CONDUZIDA DE FORMA TRANSPARENTE?**

35

<b>2.1 Os agentes responsáveis pela inclusão do problema na agenda pública estão claramente identificados?</b>	<b>35</b>
2.1.1 Atos normativos	35
BRASIL. Decreto 9.191/2017 - Normas e as diretrizes para elaboração de propostas de atos normativos	35
BRASIL. Decreto-lei 200/1967 - Organização da administração federal	36
BRASIL. Instrução Normativa 01/2016 - CGU, MPOG	36
2.1.2 Outras fontes	36
BRASIL. PLS 488/2017 - Encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas	36
BRASIL. TCU, 2014 - Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades	37
BRASIL. TCU, 2014 - Referencial para avaliação de governança em políticas públicas	37
<b>2.2 Possíveis conflitos de interesse dos participantes do processo de inclusão do problema na agenda pública são gerenciados?</b>	<b>38</b>
2.2.1 Atos normativos	38
BRASIL. Lei 12.813/2013 - Conflito de interesse	38
2.2.2 Outras fontes	40
BRASIL. PLS 488/2017 - Encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas	40
BRASIL. TCU, 2014 - Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades	40
Fischer, Miller, Sidney, 2007 - Handbook of Public Policy Analysis	40

## Apêndice I.1 – Matriz de planejamento

**Quadro 1: Matriz de planejamento**

Subquestões de auditoria	Informações requeridas	Fontes de informação	Procedimento de coleta de dados	Critérios	O que a análise vai permitir dizer
1.1. Os problemas públicos tratados pela política pública estão identificados e evidenciados?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Problema(s) público que a política pública visa tratar (a);</li> <li>- dados, informações e indicadores identificados que evidenciem a ocorrência do(s) problema(s) (b);</li> <li>- dados, informações e indicadores identificados que evidenciem variações regionais quanto à ocorrência do problema (c).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Documento que explicita o(s) problemas que a política pública visa tratar (a);</li> <li>- planos governamentais (a);</li> <li>- projeto de ato normativo que institucionalizou a política pública (a);</li> <li>- ato normativo que institucionalizou a política pública (a);</li> <li>- exposição de motivos (a1);</li> <li>- parecer de mérito (a2);</li> <li>- relatório de análise de impacto regulatório (a3);</li> <li>- estudos técnicos (a);</li> <li>- atas de reunião de grupo de trabalho para discussão do problema público (a);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diligência;</li> <li>- pesquisa documental;</li> <li>- entrevista com gestores;</li> <li>- entrevista com especialistas;</li> <li>- pesquisa em sites e base de dados oficiais e secundárias.</li> </ul>	Seção 1.1 do apêndice I.3 do RC-PP	1.1.1. Se há clareza acerca de quais problemas a política pública visa tratar.
				Seção 1.1 do apêndice I.3 do RC-PP	1.1.2. Se a exposição de motivos justifica e fundamenta, de forma clara e objetiva, a edição do ato normativo com a síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa a solucionar.
				Alínea a, do inciso I do art. 27 do Decreto 9.191/2017	
				Seção 1.1 do apêndice I.3 do RC-PP	1.1.3. Se o parecer de mérito contém a análise do problema que o ato normativo visa a solucionar.
				Inciso I do art. 32 do Decreto 9.191/2017	
Seção 1.1 do apêndice I.3 do RC-PP	1.1.4. Se o relatório de AIR contém a identificação do problema regulatório que se pretende solucionar.				
Inciso II, do art. 6º, do Decreto 10.411/2020					
	1.1.5. Se há evidências (ex. dados ou estudos)				

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- material produzido quando da aplicação do "modelo lógico", caso esse modelo tenha sido aplicado quando da formulação da política (a).</li> <li>- fonte de dados quantitativos e estudos técnicos contendo análises que evidenciam a ocorrência e evolução do problema público (b);</li> <li>- estudos comparativos contendo análises de dados e indicadores internacionais que evidenciam a ocorrência do problema público (b);</li> <li>- fonte de dados quantitativos e estudos técnicos contendo análises que evidenciam as variações regionais do problema público (c).</li> </ul>		<p>Seção 1.1 do apêndice II.1 do RC-PP</p> <p>Inciso VIII do art. 4º, do Decreto 9.203/2017</p>	<p>quantitativos/ qualitativos) dos problemas públicos tratados pela política pública.</p>
				<p>Seção 1.1 do apêndice I.3 do RC-PP</p> <p>§ 1º, do art. 165, da CF/88</p>	<p>1.1.6. Se foram observadas as variações regionais quanto à ocorrência do problema, de modo a subsidiar o estabelecimento de objetivos, indicadores e metas regionalizados.</p>
<p>1.2. As prováveis causas e consequências dos problemas públicos estão identificadas e foram levantadas com base em evidências?</p>	<p>- Causas e consequências identificadas para a ocorrência do(s) problema(s) que a política pública visa tratar (a).</p>	<p>- Exposição de motivos (a);</p> <p>- estudo técnico que explicita as prováveis causas e consequências para ocorrência do (s) problema (s) (a);</p>	<p>- Diligência;</p> <p>- pesquisa documental;</p> <p>- entrevista com gestores;</p>	<p>Seção 1.2 do apêndice I.3 do RC-PP</p>	<p>1.2.1. Se as possíveis causas dos problemas públicos estão identificadas.</p>
				<p>Seção 1.2 do apêndice I.3 do RC-PP</p>	<p>1.2.2. Se as possíveis consequências dos problemas públicos estão identificadas.</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Métodos utilizados para a identificação das causas e consequências para a ocorrência do(s) problema(s) (b).</li> <li>- dados, informações e indicadores identificados que evidenciem a ocorrência das possíveis causas e consequências para o(s) problema(s) (c).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fonte de dados quantitativos e estudos técnicos contendo análises que evidenciam a ocorrência e evolução das possíveis causas e consequências para o problema público (a)</li> <li>- relatório de análise de impacto regulatório (a);</li> <li>- <i>brainstorming</i> (tempestade de ideias), árvore de problema e/ou diagrama <i>ishikawa</i> (b);</li> <li>- atas de reuniões de grupo de trabalho para discussão do problema público (a,b);</li> <li>- fonte de dados quantitativos e estudos técnicos contendo análises que evidenciam a ocorrência e evolução das possíveis causas e consequências para o problema público (c).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- entrevista com especialistas;</li> <li>- pesquisa em sites e base de dados oficiais e secundárias.</li> </ul>	Seção 1.2 do apêndice I.3 do RC-PP Inciso II do art. 6º, do Decreto 10.411/2020	1.2.3. Se o relatório de AIR que contém a identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão.
				Seção 1.2 do apêndice I.3 do RC-PP  Inciso VIII do art. 4º, do Decreto 9.203/2017	1.2.4. Se há evidências (ex. dados e estudos quantitativos/ qualitativos) das prováveis causas do problema público.
				Seção 1.2 do apêndice I.3 do RC-PP  Inciso VIII do art. 4º, do Decreto 9.203/2017	1.2.5. Se há evidências (ex. dados e estudos quantitativos/ qualitativos) de potenciais consequências do problema público.
				Seção 1.2 do apêndice I.3 do RC-PP	1.2.6. Se há coerência e consistência lógica entre o problema público, as causas e as consequências identificadas.
1.3. A população que possivelmente está envolvida ou é afetada pelos problemas públicos está identificada?	- População <sup>1</sup> envolvida ou afetada pelo(s) problema(s) que a política pública visa tratar (a).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- planos governamentais (a);</li> <li>- exposição de motivos (a);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diligência;</li> <li>- pesquisa documental;</li> </ul>	Seção 1.3 do apêndice I.3 do RC-PP	1.3.1 Se a população que possivelmente está envolvida ou é afetada pelos problemas públicos está claramente identificada.

<sup>1</sup> Incluindo agentes econômicos, usuários dos serviços prestados e demais afetados pelo problema identificado

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- relatório de análise de impacto regulatório (a);</li> <li>- parecer de mérito (a);</li> <li>- documento oficial ou estudo técnico que explicita e caracterize a população envolvida ou afetada pelo problema que a política pública visa tratar (a);</li> <li>- ato normativo que institucionalizou a política pública (a).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- entrevista com gestores;</li> <li>- entrevista com especialistas;</li> <li>- pesquisa em sites e base de dados oficiais e secundárias.</li> </ul>	<p>Seção 1.3 do apêndice I.3 do RC-PP</p> <p>Alínea c, do inciso I do art. 27 do Decreto 9.191/2017</p>	1.3.2. Se a exposição de motivos justifica e fundamenta, de forma clara e objetiva, a edição do ato normativo, com a identificação dos atingidos pela norma.
				<p>Seção 1.3 do apêndice I.3 do RC-PP</p> <p>Inciso III, do art. 32 do Decreto 9.191/2017</p>	1.3.3. Se o parecer de mérito contém a identificação dos atingidos pelo ato normativo.
				<p>Seção 1.3 do apêndice I.3 do RC-PP</p> <p>Inciso III do art. 6º, do Decreto 10.411/2020</p>	1.3.4. Se o relatório de AIR contém a identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado.
2.1. Os agentes responsáveis pela inclusão do problema na agenda pública estão claramente identificados?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agentes, órgãos, instituições e esferas de governo responsáveis pela decisão quanto à inclusão do problema na agenda formal de governo (a).</li> <li>- atores<sup>2</sup> que tiveram grande empenho no processo de inclusão</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Campanhas e programas eleitorais (b);</li> <li>- discurso do candidato eleito (a, b);</li> <li>- pronunciamento de autoridade (a, b);</li> <li>- processo de elaboração e discussão da proposta orçamentária (a);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diligência;</li> <li>- pesquisa documental;</li> <li>- entrevista com gestores;</li> <li>- entrevista com especialistas;</li> </ul>	<p>Seção 2.1 do apêndice I.3 do RC-PP</p>	2.1.1. Se há clareza e transparência quanto a quem são os agentes que tomaram a decisão de incluir o problema na agenda formal de governo.
				<p>Seção 2.1 do apêndice I.3 do RC-PP</p>	2.1.2. Se há clareza acerca dos papéis e responsabilidades dos envolvidos na decisão de inclusão do problema na

<sup>2</sup> formadores de opinião, grupos afetados pelo problema, políticos, governantes, órgãos públicos, associações, partidos, empresas, sindicatos, grupos de interesse ou mídia.

	do problema na agenda de governo (b).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- atas deliberativas (a, b);</li> <li>- projeto de lei de criação da política (a);</li> <li>- exposição de motivos (a, b);</li> <li>- estudos técnicos (a);</li> <li>- pareceres técnico e jurídico (a);</li> <li>- notícias veiculadas na mídia sobre o problema (a, b).</li> </ul>	- pesquisa em sites e base de dados oficiais e secundárias.	<p>Arts. 8 a 12 do Decreto-lei 200/1967</p> <p>Art. 22 a 29, 36, 52 do Decreto 9.191/2017</p> <p>Art. 87 da CF/88.</p> <p>Alínea d do inciso I do artigo 11 da IN 1/2016 CGU/MPOG</p>	<p>agenda formal de governo</p>
				<p>Seção 2.1 do apêndice I.3 do RC-PP</p> <p>Inciso I do art. 2º da IN 1/2016 CGU/MPOG</p>	<p>2.1.3. Se foi adotado, pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram, um conjunto de procedimentos capaz de evidenciar a responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas.</p>
2.2. Possíveis conflitos de interesse dos participantes do processo de inclusão do problema na agenda pública são gerenciados?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mecanismos de controle estabelecidos para evitar conflitos de interesse dos participantes do processo de inclusão do problema na agenda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Processo de inclusão do problema público na agenda formal de governo;</li> <li>- processo de elaboração e discussão da proposta orçamentária;</li> <li>- canais estabelecidos para receber e tratar denúncias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pesquisa documental;</li> <li>- entrevista com gestores;</li> <li>- entrevista com especialistas;</li> <li>- pesquisa nos meios de comunicação.</li> </ul>	<p>Seção 2.2 do apêndice I.3 do RC-PP</p> <p>Lei 12.813/2013</p>	<p>2.2.1. Se os possíveis conflitos de interesse dos participantes do processo de inclusão do problema na agenda pública foram explicitados</p>
				<p>Seção 2.2 do apêndice I.3 do RC-PP</p> <p>Lei 12.813/2013</p>	<p>2.2.2. Se há mecanismos de controle estabelecidos com o objetivo de evitar que pessoas envolvidas em possíveis conflitos de</p>

					interesse participassem do processo de inclusão do problema na agenda
--	--	--	--	--	-----------------------------------------------------------------------

---

## Apêndice I.2 – Quadro-resumo

**Quadro 2: Itens de verificação e quadro-resumo**

Questões de auditoria	Subquestão de auditoria	Item de verificação	Critérios	Resposta	Evidências	Comentários
1. Os problemas públicos tratados pela política estão adequadamente caracterizados?	1.1. Os problemas públicos tratados pela política pública estão identificados e evidenciados?	1.1.1. Há clareza acerca de quais problemas a política pública visa tratar.	Seção 1.1 do apêndice I.3 do RC-PP	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> inconclusivo <input type="checkbox"/> não se aplica		
		1.1.2. A exposição de motivos justifica e fundamenta, de forma clara e objetiva, a edição do ato normativo com a síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa a solucionar.	Seção 1.1 do apêndice I.3 do RC-PP  Alínea a, do inciso I do art. 27 do Decreto 9.191/2017	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> inconclusivo <input type="checkbox"/> não se aplica		
		1.1.3. O parecer de mérito contém a análise do problema que o ato normativo visa a solucionar.	Seção 1.1 do apêndice I.3 do RC-PP  Inciso I do art. 32 do Decreto 9.191/2017	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> inconclusivo <input type="checkbox"/> não se aplica		
		1.1.4. O relatório de AIR contém a identificação do problema	Seção 1.1 do apêndice I.3 do RC-PP	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não		

		regulatório que se pretende solucionar.	Inciso II, do art. 6º, do Decreto 10.411/2020	<input type="checkbox"/> inconclusivo <input type="checkbox"/> não se aplica		
		1.1.5. Há evidências (ex. dados ou estudos quantitativos/qualitativos) dos problemas públicos tratados pela política pública.	Seção 1.1 do apêndice II.1 do RC-PP  Inciso VIII do art. 4º, do Decreto 9.203/2017	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> inconclusivo <input type="checkbox"/> não se aplica		
		1.1.6. Foram observadas as variações regionais quanto à ocorrência do problema, de modo a subsidiar o estabelecimento de objetivos, indicadores e metas regionalizados.	Seção 1.1 do apêndice I.3 do RC-PP  § 1º, do art. 165, da CF/88	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> inconclusivo <input type="checkbox"/> não se aplica		
	1.2. As prováveis causas e consequências dos problemas públicos estão identificadas e foram levantadas com base em evidências?	1.2.1. As possíveis causas dos problemas públicos estão identificadas.	Seção 1.2 do apêndice I.3 do RC-PP	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> inconclusivo <input type="checkbox"/> não se aplica		
1.2.2. As possíveis consequências dos problemas públicos estão identificadas.		Seção 1.2 do apêndice I.3 do RC-PP	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> inconclusivo <input type="checkbox"/> não se aplica			
1.2.3. O relatório de AIR que contém a identificação do		Seção 1.2 do apêndice I.3 do RC-PP	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte			

		problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão.	Inciso II do art. 6º, do Decreto 10.411/2020	<input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> inconclusivo <input type="checkbox"/> não se aplica		
		1.2.4. Há evidências (ex. dados e estudos quantitativos/qualitativos) das prováveis causas do problema público.	Seção 1.2 do apêndice I.3 do RC-PP  Inciso VIII do art. 4º, do Decreto 9.203/2017	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> inconclusivo <input type="checkbox"/> não se aplica		
		1.2.5. Há evidências (ex. dados e estudos quantitativos/qualitativos) de potenciais consequências do problema público.	Seção 1.2 do apêndice I.3 do RC-PP  Inciso VIII do art. 4º, do Decreto 9.203/2017	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> inconclusivo <input type="checkbox"/> não se aplica		
		1.2.6. Há coerência e consistência lógica entre o problema público, as causas e as consequências identificadas.	Seção 1.2 do apêndice I.3 do RC-PP	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> inconclusivo <input type="checkbox"/> não se aplica		
	1.3. A população que possivelmente está envolvida ou é afetada pelos problemas públicos está identificada?	1.3.1 A população que possivelmente está envolvida ou é afetada pelos problemas públicos está claramente identificada.	Seção 1.3 do apêndice I.3 do RC-PP	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> inconclusivo <input type="checkbox"/> não se aplica		

		1.3.2. A exposição de motivos justifica e fundamenta, de forma clara e objetiva, a edição do ato normativo, com a identificação dos atingidos pela norma.	Seção 1.3 do apêndice I.3 do RC-PP  Alínea c, do inciso I do art. 27 do Decreto 9.191/2017	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> inconclusivo <input type="checkbox"/> não se aplica		
		1.3.3. O parecer de mérito contém a identificação dos atingidos pelo ato normativo.	Seção 1.3 do apêndice I.3 do RC-PP  Inciso III, do art. 32 do Decreto 9.191/2017	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> inconclusivo <input type="checkbox"/> não se aplica		
		1.3.4. O relatório de AIR contém a identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado.	Seção 1.3 do apêndice I.3 do RC-PP  Inciso III do art. 6º, do Decreto 10.411/2020	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> inconclusivo <input type="checkbox"/> não se aplica		
2. A inclusão dos problemas na agenda pública foi conduzida de forma transparente?	2.1. Os agentes responsáveis pela inclusão do problema na agenda pública estão claramente identificados?	2.1.1. Há clareza e transparência quanto a quem são os agentes que tomaram a decisão de incluir o problema na agenda formal de governo.	Seção 2.1 do apêndice I.3 do RC-PP	<input type="checkbox"/> sim <input type="checkbox"/> em grande parte <input type="checkbox"/> em menor parte <input type="checkbox"/> não <input type="checkbox"/> inconclusivo <input type="checkbox"/> não se aplica		

		<p>2.1.2. Há clareza acerca dos papéis e responsabilidades dos envolvidos na decisão de inclusão do problema na agenda formal de governo</p>	<p>Seção 2.1 do apêndice I.3 do RC-PP</p> <p>Arts. 8 a 12 do Decreto-lei 200/1967</p> <p>Art. 22 a 29, 36, 52 do Decreto 9.191/2017</p> <p>Art. 87 da CF/88.</p> <p>Alínea d do inciso I do artigo 11 da IN 1/2016 CGU/MPOG</p>	<p><input type="checkbox"/> sim</p> <p><input type="checkbox"/> em grande parte</p> <p><input type="checkbox"/> em menor parte</p> <p><input type="checkbox"/> não</p> <p><input type="checkbox"/> inconclusivo</p> <p><input type="checkbox"/> não se aplica</p>		
		<p>2.1.3. Foi adotado, pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram, um conjunto de procedimentos capaz de evidenciar a responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas.</p>	<p>Seção 2.1 do apêndice I.3 do RC-PP</p> <p>Inciso I do art. 2º da IN 1/2016 CGU/MPOG</p>	<p><input type="checkbox"/> sim</p> <p><input type="checkbox"/> em grande parte</p> <p><input type="checkbox"/> em menor parte</p> <p><input type="checkbox"/> não</p> <p><input type="checkbox"/> inconclusivo</p> <p><input type="checkbox"/> não se aplica</p>		
	<p>2.2. Possíveis conflitos de interesse dos participantes do processo de inclusão do problema na</p>	<p>2.2.1. Os possíveis conflitos de interesse dos participantes do processo de inclusão do problema na</p>	<p>Seção 2.2 do apêndice I.3 do RC-PP</p> <p>Lei 12.813/2013</p>	<p><input type="checkbox"/> sim</p> <p><input type="checkbox"/> em grande parte</p> <p><input type="checkbox"/> em menor parte</p> <p><input type="checkbox"/> não</p> <p><input type="checkbox"/> inconclusivo</p> <p><input type="checkbox"/> não se aplica</p>		

	<p>agenda pública são gerenciados?</p>	<p>agenda pública foram explicitados</p> <p>2.2.2. Há mecanismos de controle estabelecidos com o objetivo de evitar que pessoas envolvidas em possíveis conflitos de interesse participassem do processo de inclusão do problema na agenda</p>	<p>Seção 2.2 do apêndice I.3 do RC-PP</p> <p>Lei 12.813/2013</p>	<p><input type="checkbox"/> sim</p> <p><input type="checkbox"/> em grande parte</p> <p><input type="checkbox"/> em menor parte</p> <p><input type="checkbox"/> não</p> <p><input type="checkbox"/> inconclusivo</p> <p><input type="checkbox"/> não se aplica</p>		
--	----------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--

## Apêndice I.3 – Critérios de auditoria

**Quadro 3: Critérios gerais de auditoria**

Questão	Critérios gerais
<p>1. Os problemas públicos tratados pela política estão adequadamente caracterizados?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• art. 2º, da lei 9.784/1999 (processo administrativo);</li> <li>• inciso I do art. 27 do Decreto 9.191/2017 (atos normativos);</li> <li>• inciso I do art. 32 do Decreto 9.191/2017 (atos normativos);</li> <li>• inciso VIII, do art. 4º, do Decreto 9.203/2017 (política de governança);</li> <li>• art. 1º, incisos I e V, do art. 2º e incisos II e III do art. 6º, do Decreto 10.411/2020 (análise de impacto regulatório);</li> <li>• § 1º, do art. 165, da Constituição Federal/1988 (informações regionalizadas);</li> <li>• alínea a, do inciso II, do art. 17-C do PLS 488/2017 (Institucionalização políticas públicas);</li> <li>• Capítulo 2 – Diagnóstico do problema – do Guia prático de análise ex ante (BRASIL. 2018a, p.53-70);</li> <li>• Capítulo 4 - Análise de diagnóstico do problema - do Guia prático de análise ex post (BRASIL. 2018b, p.105-138);</li> <li>• Capítulo 3 - Relatório de AIR - do Guia Orientativo para Elaboração de AIR (BRASIL. 2018c, p.35-87);</li> </ul>
<p>2. A inclusão dos problemas na agenda pública foi conduzida de forma transparente?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• incisos XXXIII e XXXIV do art. 5º; art. 37 e inciso II, art. 204, da CF/1988;</li> <li>• art. 6º e art. 7º, inciso V, da Lei 12.527/2011 (LAI);</li> <li>• Arts. 3º, 4º e 5º da, Lei 12.813/2013 (Conflito de interesse);</li> <li>• § 1º, art. 12 e art. 33, do Decreto-lei 200/1967 (Organização APF);</li> <li>• inciso I, alínea a, art. 27 e arts. 22 ao 32, do Decreto 9.191/2017 (Atos Normativos);</li> <li>• Inciso VIII, art. 4º, do Decreto 9.203/2017 (Política de governança);</li> <li>• IN 01 /2016 (CGU, MPOG);</li> <li>• Art.2º, inciso VII, parágrafo único, da Lei 9.784/1999 (Processo administrativo);</li> <li>• Incisos VIII e X, Art. 17-B e inciso I, Art. 17-C. do PLS 488/2017 (Institucionalização políticas públicas);</li> <li>• parágrafo único, do art. 20, Decreto-lei 4.657/1942 (normas do Direito Brasileiro)</li> <li>• Capítulo 4 - Princípios, Diretrizes e Níveis de Análise e Componente L2 - Princípios e Comportamentos - e Componente L3 - Liderança Organizacional - Referencial Básico de Governança (BRASIL. 2014a, p.33-38, p. 43-44 e p.45-46);</li> <li>• Capítulo 3 - Modelo do TCU para Avaliação da Governança em Políticas Públicas (item 3.1.3 Participação) - Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (BRASIL. 2014b, p. 51-53);</li> <li>• Capítulo 3 - Avaliação Executiva - do Guia prático de análise ex post (BRASIL. 2018b, p.55-102);</li> </ul>

## 1 Os problemas públicos tratados pela política estão adequadamente caracterizados?

### 1.1 Os problemas públicos tratados pela política pública estão identificados e evidenciados?

#### 1.1.1 Atos normativos

##### BRASIL. Constituição Federal/1988

[1] Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

##### BRASIL. Decreto 10.411/2020 - Análise de Impacto Regulatório

[1] Art. 1º Este Decreto regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o [art. 5º da Lei 13.874./20 de setembro/2019](#), e o [art. 6º da Lei 13.848, de 25 de junho/2019](#), e dispõe sobre o seu conteúdo, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

[2] Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - análise de impacto regulatório - AIR - procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterà informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão;

V - relatório de AIR - ato de encerramento da AIR, que conterà os elementos que subsidiaram a escolha da alternativa mais adequada ao enfrentamento do

problema regulatório identificado e, se for o caso, a minuta do ato normativo a ser editado;

**[3]** Art. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha:

II - identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão;

III - identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado;

#### BRASIL. Decreto 9.191/2017 - Normas e as diretrizes para elaboração de propostas de atos normativos

**[1]** Art. 27. A exposição de motivos deverá:

I - justificar e fundamentar, de forma clara e objetiva a edição do ato normativo, com: a) a síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa a solucionar; b) a justificativa para a edição do ato normativo na forma proposta; e c) a identificação dos atingidos pela norma;

**[2]** Art. 32. O parecer de mérito conterá:

I - a análise do problema que o ato normativo visa a solucionar;

#### BRASIL. Decreto 9.203/2017 - Política de governança da APF

**[1]** Art. 4º São diretrizes da governança pública:

I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;

VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

#### BRASIL. Decreto-lei 4657-1942 - Lei de introdução às normas do direito brasileiro

[1] Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. 13.655,/2018)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

### 1.1.2 Outras fontes

BRASIL. PLS 488/2017 - Encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas

[1] Art. 17-B. Na concepção das políticas públicas, de forma a incrementar a capacidade de governança e gestão da Administração Pública, devem ser definidos:

VIII – a formalização dos processos decisórios correlatos, incluindo o registro da motivação e do conjunto de evidências que embasam a escolha política;

[2] Art. 17-C. A avaliação prévia do impacto legislativo, consoante o que dispõe o art. 17-A, conterá:

I – parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regularidade formal do ato normativo proposto; e

II – notas explicativas que demonstrem, no que for pertinente, a economicidade, a efetividade, a eficácia e a eficiência das medidas constantes do projeto, contendo:  
a) síntese qualitativa e quantitativa do problema ou da situação que reclama providências; b) objetivos da proposição e sua vinculação com o problema definido;

BRASIL. TCU, 2018 - Guia prático de auditoria coordenada da governança das políticas nacionais de fronteira

**[1]** Os problemas a serem tratados pelo macroprocesso foram identificados de forma precisa. Comentários: Neste quesito verifica-se se foi identificado o problema ou o conjunto de problemas, de forma clara e objetiva, que se pretende combater com a intervenção definida pelo macroprocesso.

BRASIL, 2018a - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex ante - vol 1

**[1]** Um passo importante para a proposição de uma nova política ou para a reformulação ou o aperfeiçoamento de política já existente é o diagnóstico do problema que se pretende combater. Deve-se identificar claramente o problema que enseja a proposta, associado a uma população ou a um grupo em particular.

**[2]** Itens para a elaboração de diagnóstico do problema. Identificação do problema. Causas potenciais do problema. Dados quantitativos acerca do problema: a) evidências na realidade brasileira; e b) comparação internacional.

**[3]** A caracterização de um problema pressupõe que seja explicitado qual grupo ou segmento da população é mais afetado, bem como sua distribuição nas áreas geográficas do país, sendo que essa maior compreensão pode ser desenvolvida a partir do tópico de dados quantitativos acerca do problema, de maneir

**[4]** O uso de evidências permite fundamentar a tomada de decisão, sendo um insumo que potencializa os resultados do processo de formulação das políticas públicas. Quando esse formulador da proposta pode utilizar indicadores quantitativos elaborados por ele ou por fontes secundárias, devidamente citadas. É recomendável o auxílio de gráficos e tabelas na evidenciação em questão.

**[5]** Cabe ressaltar que os dados em si não evidenciam automaticamente o problema em análise. O que o evidencia é a sua associação, por exemplo, com um desajuste, comparativamente à trajetória do problema, ou, o que é mais fundamental, o descumprimento de um preceito constitucional ou de uma meta pactuada em normas legais.

**[6]** É essencial a apresentação de dados quantitativos e estudos qualitativos para evidenciar a natureza e a dimensão do problema identificado e, quando possível, a sua evolução ao longo do tempo.

## BRASIL, 2018b - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex post- vol 2

**[1]** O ideal é que o diagnóstico do problema tenha sido formulado quando da criação da política, por meio de nota técnica ou estudo elaborado ou contratado pelo órgão responsável por essa política. Se esse diagnóstico não tiver sido sistematizado à época de criação da política, busca-se mapear essas informações nos documentos que embasaram a sua criação.

**[2]** Quando da criação da política, houve a elaboração de um estudo sobre o problema-alvo da intervenção? Se não, em quais documentos e registros pode-se encontrar a menção a esse problema?

**[3]** As informações para retomar a análise do diagnóstico do problema podem ser obtidas por meio da revisão dos documentos oficiais da política, da avaliação da literatura, de pesquisas qualitativas ou quantitativas, da legislação ou de fonte primária ou secundária de dados. Observa-se que, de maneira geral, a avaliação deverá recorrer a várias fontes.

**[4]** Qual a importância do problema na realidade atual? Este continua demandando intervenção do Estado?

**[5]** Quais são as causas do problema? Como as diferentes causas o determinam? Qual o peso de cada causa em sua caracterização?

**[6]** A(s) causa(s) atacada(s) pela política permanece(m) válida(s) e determinante(s) para o problema?

**[7]** Quais necessidades foram atendidas pela política ao atacar esse problema e quais não foram?

**[8]** Árvore de problema e de objetivo.

- Métodos de análise das causas potenciais.
- Pesquisas de dados estatísticos.
- Revisão de literatura, revisão sistemática, meta-avaliação ou meta-análise.
- Análise de bases de dados e registros administrativos do programa.

**[10]** mapear o problema-alvo da intervenção em documentos oficiais na formulação da política

**[11]** Possíveis fontes de informações

- Revisão de literatura, revisão sistemática, meta-análise.
- Legislação e documentos oficiais.
- Registros administrativos do programa.

**[12]** a análise dos indicadores associados a cada nível da árvore do problema contribui para testar ou buscar sinais das relações de causa-problema-efeito e para averiguar se a política pode ter contribuído para resolver esse problema, uma vez que se identifique de que forma está agindo sobre ele.

BRASIL, 2018c - Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR

**[1]** identificação do problema regulatório que se pretende solucionar;

**[2]** A identificação dos atores afetados deve ser amparada por base factual.

**[3]** Qual são a natureza e a escala do problema que a norma pretende resolver, como esse problema vem evoluindo ao longo do tempo, e quais são os setores da sociedade que são mais afetados pelo problema?

**[4]** Deve-se ter em mente que a credibilidade de uma AIR depende, em grande medida, da disponibilização de resultados que sejam baseados em dados confiáveis e análises robustas, e que sejam transparentes e compreensíveis para não

especialistas. Isto requer atenção desde a coleta dos dados, seja quando da realização de análises formais empregando ferramentas estatísticas ou simulações computacionais, seja nas análises informais, que empreguem analogias ou outras técnicas. Essa avaliação deve ir além dos aspectos imediatos e desejados (os efeitos diretos) e considerar efeitos indiretos, tais como efeitos colaterais, efeitos de contágio de outros segmentos da economia ou outros efeitos sobre os setores afetados.

#### KPMG, 2019 - Metodologia de estruturação de projetos de infraestrutura MEPI

**[1]** preciso identificar e registrar quais são os problemas e as dificuldades encontrados associados ao tema que se deseja sanar através da implementação do projeto.

**[2]** Apresentação detalhada da metodologia utilizada para determinar as necessidades.

#### MDS, 2016 - Conceitos e instrumentos para monitoramento de programas (CAPACITASAGI - CEGOV)

**[1]** monitoramento dessa etapa pode ser feito por meio de indicadores que possibilitem dimensionar os problemas sociais, fornecendo informações para que grupos sociais envolvidos possam defender e pressionar pelo atendimento de suas demandas.

**[2]** O processo de definição do problema deve permitir que se responda às seguintes perguntas:

- Qual é o problema?
- Quais são os elementos essenciais do problema?
- Quem está(ão) afetado(s) pelo problema? Ou seja, qual é a população-objetivo?
- Qual é a magnitude atual do problema e suas consequências?
- Conta-se com toda a informação relevante acerca do problema para realizar um estudo acabado?
- Dispõe-se de uma visão clara e definida do meio geográfico, econômico e social do problema?
- Quais são as principais dificuldades para enfrentar o problema?

### Bardoch, 2000 - A Practical Guide for Policy Analysis

**[1]** YOUR FIRST PROBLEM DEFINITION is a crucial step. It gives you (1) a reason for doing all the work necessary to complete the project and (2) a sense of direction for your evidence-gathering activity. And in the last phases of the policy analysis, your final problem definition will probably help you structure how you tell your story.

### Fischer, Miller, Sidney, 2007 - Handbook of Public Policy Analysis

**[1]** What is perceived as a policy problem?

### Meneguim, 2010 - Avaliação de impacto legislativo

**[1]** O primeiro passo em uma avaliação de impacto legislativo é ter claramente definido qual o problema que se está querendo enfrentar com determinada proposição. Uma boa definição do problema com um completo entendimento da situação é fundamental para a fixação dos objetivos e das alternativas para atacá-lo. Esse quesito envolve identificar todos os agentes econômicos relacionados com a questão ou afetados por ela. Deve-se explicar por que a intervenção é necessária, incluindo a construção de um cenário base para que se avaliem as opções.

### Stella, Matthew, 1995 - Public Policy The Essential Readings

**[1]** Problem Recognition and Issue Identification: This stage draws the attention of policy makers to a problem that might require governmental action; problems, if legitimate, then become issues.

## **1.2 As prováveis causas e consequências dos problemas públicos estão identificadas e foram levantadas com base em evidências?**

### **1.2.1 Atos normativos**

#### **BRASIL. Decreto 10.411/2020 - Análise de Impacto Regulatório**

**[1]** Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - análise de impacto regulatório - AIR - procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterà informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão;

V - relatório de AIR - ato de encerramento da AIR, que conterà os elementos que subsidiaram a escolha da alternativa mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado e, se for o caso, a minuta do ato normativo a ser editado;

**[2]** Art. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha:

II - identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão;

#### **BRASIL. Decreto 9.203/2017 - Política de governança da APF**

**[1]** Art. 4º São diretrizes da governança pública:

I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; II

VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade

### 1.2.2 Outras fontes

BRASIL. PLS 488/2017 - Encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas

[1] Art. 17-B. Na concepção das políticas públicas, de forma a incrementar a capacidade de governança e gestão da Administração Pública, devem ser definidos:

VIII – a formalização dos processos decisórios correlatos, incluindo o registro da motivação e do conjunto de evidências que embasam a escolha política;

BRASIL. TCU, 2018 - Guia prático de auditoria coordenada da governança das políticas nacionais de fronteira

[1] verificar se os gestores entendem que existe coerência entre os produtos desenhados e os resultados projetados pelo macroprocesso.

BRASIL, 2018a - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex ante - vol 1

[1] Itens para a elaboração de diagnóstico do problema:

Identificação do problema.

Causas potenciais do problema.

BRASIL, 2018b - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex post- vol 2

[1] Passo a passo da análise mais aprofundada do diagnóstico do problema

1) Atualização da descrição do problema.

1.1) Árvore do problema.

1.2) Árvore do objetivo.

**[2]** Fundamentação das relações de causa-problema-efeito.

Quais são as causas do problema?

Como as diferentes causas o determinam?

Qual o peso de cada causa em sua caracterização?

A(s) causa(s) atacada(s) pela política permanece(m) válida(s) e determinante(s) para o problema?

**[3]** A importância da análise do problema na etapa de formulação da política pública costuma ser subestimada. Em alguns casos, pode ter sido desenvolvida apenas uma análise limitada desse problema, ou dos problemas prioritários, sem compreensão minuciosa das relações de causa-efeito subjacentes.

**[4]** Árvore de problema e de objetivo.

- Métodos de análise das causas potenciais.
- Pesquisas de dados estatísticos. • Revisão de literatura, revisão sistemática, meta-avaliação ou meta-análise.
- Análise de bases de dados e registros administrativos do programa.

**[4]** A árvore do problema não permite estabelecer qual a solução correta para certo problema, mas possibilita reflexões em torno disso, já que a pergunta sobre se a política interfere de fato em uma ou em mais causas deve ser feita frequentemente. Além disso, essa árvore viabiliza levantar hipóteses, entre todas as causas do problema, sobre aquela que se sobressai como determinante. Atacar a(s) causa(s) central(is) pode ser mais efetivo para modificar a realidade conforme pretendido. Nesse contexto, uma reflexão maior de poque e para que a política é implementada é crucial.

Possíveis fontes de informações

- Revisão de literatura, revisão sistemática, meta-análise. • Legislação e documentos oficiais.
- Registros administrativos do programa.

**[5]** Esse instrumento nada mais é do que um diagrama em que no centro coloca-se o problema priorizado; abaixo dele, as causas que o promovem e o determinam; acima, os efeitos de sua existência.

**[6]** a meta é estudar as raízes do problema e os seus efeitos gerados, apoiando o desenho das soluções ou a análise sobre se o objetivo, estabelecido pela política, de fato intervém em uma ou em mais causas.

**[7]** Passo a passo para a elaboração da árvore do problema

1) Identifique o problema, de forma que essa identificação não signifique apontar algo que esteja faltando na situação-alvo/na população-alvo, pois isso poderia fazer com que a solução para o problema fosse definida como o fornecimento do que está faltando, o que pode não ser a melhor solução possível.

2) Aponte as causas possíveis do problema, o que pode ser feito por meio de chuva de ideias ou com a pergunta: o que está causando esse problema?

3) Analise por que essas causas geram esse problema, de modo que as respostas a essa questão podem trazer as subcausas do problema (“causas das causas do problema”).

4) Liste os principais efeitos diretos e indiretos do problema. O problema central não deve ser definido a partir do que está faltando na situação-alvo

(por exemplo, ausência de incentivos para a produção automobilística). Isso pode ser apenas uma pequena parte do processo para resolvê-lo ou mitigá-lo – assim, é possível que leve a uma avaliação equivocada.

**[8]** Após a construção da árvore, a equipe de avaliação deve refletir se o problema identificado é realmente o problema-chave para impactar os efeitos, associados a ele, que estão no topo da árvore.

**[9]** a análise dos indicadores associados a cada nível da árvore do problema contribui para testar ou buscar sinais das relações de causa-problema-efeito e para averiguar se a política pode ter contribuído para resolver esse problema, uma vez que se identifique de que forma está agindo sobre ele.

**[10]** Concomitantemente à análise do problema, as partes interessadas podem realizar um processo de formulação de soluções com o intuito de visualizar alternativas que mitiguem o problema em foco. Isso pode contribuir para que essa análise não seja fechada em soluções preconcebidas. Além disso, esse exercício auxilia na identificação de políticas alternativas que não teriam surgido se o processo estivesse limitado a analisar a política em avaliação como a única solução para o problema que se quer atacar.

**[11]** inferir causalidade, ou seja, entender que a política foi responsável por alterações no problema ou na realidade, é uma tarefa intrincada. Ela exige treinamento específico, demandando uso de metodologias de avaliação de impacto que isolem o efeito da política dos demais efeitos observáveis ou não observáveis sobre os grupos afetados por ela e os grupos de controle, que são aqueles que se assemelham aos beneficiários – exceto pelo fato de não serem atingidos pela política.

#### BRASIL, 2018c - Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR

**[1]** O processo de mensuração dos impactos apresenta, de forma geral, os seguintes passos: a) Identificação dos impactos sobre diferentes grupos ou atores afetados para a análise

#### MDS, 2016 - Conceitos e instrumentos para monitoramento de programas (CAPACITASAGI - CEGOV)

**[1]** Qual é a magnitude atual do problema e suas consequências?

**[2]** Mecanismos de a informação coletada é a Árvore de Problemas. Trata-se de uma técnica participativa que apoia o trabalho de gerar ideias criativas na busca do problema, suas causas e consequências.

**[3]** Alguns cuidados na construção da árvore de problemas:

- Escolha sempre uma situação negativa para a árvore de problemas (“leitura” não é um problema, mas a “dificuldade de leitura”).

- Não inclua a solução na formulação do problema central, pois um problema não é ausência de solução, mas uma situação negativa (“Falta de reforço para aprendizagem da leitura e escrita” = “dificuldade de leitura e escrita”).

- Não trabalhe com problemas muito genéricos (“violência”).
- O projeto agirá sempre nas causas.

### **1.3 A população que possivelmente está envolvida ou é afetada pelos problemas públicos está identificada?**

#### **1.3.1 Atos normativos**

BRASIL. Decreto 10.411/2020 - Análise de Impacto Regulatório

**[1]** Art. 6º A AIR será concluída por meio de relatório que contenha:

III - identificação dos agentes econômicos, dos usuários dos serviços prestados e dos demais afetados pelo problema regulatório identificado;

#### **1.3.2 Outras fontes**

BRASIL. TCU, 2014 - Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades

**[1]** Partes interessadas (stakeholders): são pessoas, grupos ou instituições com interesse em bens, serviços ou benefícios públicos, podendo ser afetados positiva ou negativamente, ou mesmo envolvidos no processo de prestação de serviços públicos. Em resumo, são aqueles cuja atuação e opinião deve ser levada em conta na formulação de estratégias, na *accountability* e na transparência.

BRASIL, 2018a - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex ante - vol 1

**[1]** Deve-se identificar claramente o problema que enseja a proposta, associado a uma população ou a um grupo em particular.

**[2]** A definição do público-alvo da política pública deve criar benefícios e incentivos adequados aos envolvidos, sem criar desincentivos ou efeitos negativos nos beneficiários e em outros grupos não elegíveis.

**[3]** No debate sobre a elaboração, o desenvolvimento e a implementação da política, o envolvimento dos interessados é crucial para a produção de bons resultados. São

partes interessadas todos aqueles indivíduos e grupos afetados pela política ou com interesses em jogo com a política. O envolvimento eficaz das partes interessadas começa com um objetivo claro para consulta, seguido pela identificação de pessoas e organizações com interesses afetados pela iniciativa. Posteriormente, os técnicos e os gestores elaboradores da política devem tentar entender as necessidades e as intenções das partes interessadas em maior profundidade.

### BRASIL, 2018b - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex post- vol 2

**[1]** Qual a sua abrangência atual? Quais regiões são mais afetadas? Onde o problema é mais intenso? Quais os grupos ou indivíduos mais afetados?

**[2]** Nesse sentido, além de quantificar os indivíduos ou grupos que sofrem do problema, a avaliação de diagnóstico deve conter uma análise das características que distinguem os que são afetados do restante da população.

**[3]** Se não houver recursos suficientes para atendimento de todo o público-alvo, é preciso estabelecer e dar transparência aos critérios de priorização no acesso a essas políticas. Nessa análise, pode-se estudar: i) se os beneficiários são de fato os mais afetados pelo problema; e ii) em que medida os recursos alocados correntemente para a política poderiam atender os mais afetados, para permitir que as chances de se impactar a realidade sejam maiores, uma vez que essas pessoas sejam priorizadas.

**[4]** É importante analisar o viés de seleção gerado nos processos de inscrição, pois alguns fatores podem levar a uma maior participação de determinado perfil de candidatos. Como consequência, a eficácia da política pode ser reduzida se os mais afetados pelo problema tiverem chances menores de estar entre os candidatos à política.

### BRASIL, 2018c - Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório - AIR

**[1]** Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório

**[2]** identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório identificado;

**[3]** Qual a extensão ou magnitude do problema, isto é, onde ele ocorre (localmente, regionalmente, nacionalmente), com que frequência, qual a extensão dos grupos afetados?

**[4]** Identificação dos atores ou grupos afetados pelo problema regulatório

**[5]** Nesta etapa, devem ser identificados de modo claro os principais atores ou grupos afetados pelo problema regulatório sob análise.

**[6]** A análise deve trazer de modo claro quais são os indivíduos, empresas, grupos ou setores impactados pelo problema, descrevendo de que modo eles são afetados.

**[7]** Esta etapa deve buscar responder as seguintes questões:

- Quais atores estão sendo afetados pelo problema regulatório?
- Como o problema afeta direta ou indiretamente cada um dos atores?
- Qual a relevância dos efeitos observados para cada ator?
- Os atores afetados contribuem para a permanência ou agravamento do problema?
- Há alguma mudança de comportamento ou medida que esses próprios atores poderiam tomar para evitar ou minimizar seus efeitos?

**[8]** A identificação dos atores afetados deve ser amparada por base factual.

**[9]** Para a obtenção destas informações, é importante conhecer a opinião dos próprios atores afetados sobre a questão.

**[10]** Identificação dos atores e grupos impactados pelas alternativas de ação, considerando pelo menos aqueles atores ou grupos afetados pelo problema;

**[11]** deve-se demonstrar quais serão os possíveis impactos de cada uma das alternativas de ação sobre os atores ou grupos afetados pelo problema. Além disso, é preciso avaliar se grupos não afetados pelo problema podem de alguma forma ser

impactados pelas alternativas de ação em análise. Também devem ser considerados os impactos de cada alternativa sobre a própria agência, órgão ou entidade ou sobre outras instituições ou entes do setor público.

**[12]** Os atores afetados contribuem para a permanência ou agravamento do problema? Há alguma mudança de comportamento ou medida que estes próprios atores poderiam tomar para evitar ou minimizar seus efeitos?

#### CD, 2014 - Diretrizes para avaliação de impacto legislativo

**[1]** Qual são a natureza e a escala do problema que a norma pretende resolver, como esse problema vem evoluindo ao longo do tempo, e quais são os setores da sociedade que são mais afetados pelo problema?

#### MDS, 2016 - Conceitos e instrumentos para monitoramento de programas (CAPACITASAGI - CEGOV)

**[1]** Quem está(ão) afetado(s) pelo problema? Ou seja, qual é a população-objetivo?

**[2]** Qual o público-alvo, ou seja, aqueles que são afetados pelo problema.

#### Stella, Matthew, 1995 - Public Policy The Essential Readings

**[1]** For policy formulation to be successful, it is essential that policy proposals be adoptable. In other words, policy proposals have to be formulated that will be acceptable not only to the people who make policy decisions but also to most other actors.

## 2 A inclusão dos problemas na agenda pública foi conduzida de forma transparente?

### 2.1 Os agentes responsáveis pela inclusão do problema na agenda pública estão claramente identificados?

#### 2.1.1 Atos normativos

BRASIL. Decreto 9.191/2017 - Normas e as diretrizes para elaboração de propostas de atos normativos

**[1]** Art. 22. Incumbe aos Ministros de Estado a proposição de atos normativos, conforme as áreas de competências dos órgãos.

**[2]** Art. 26. As propostas de ato normativo serão encaminhadas à Casa Civil da Presidência da República por meio eletrônico, atendidos os requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-BRASIL. por meio de exposição de motivos do titular do órgão proponente.

**[3]** Art. 28. Compete aos Ministros de Estado, na sua área de sua competência, referendar os atos assinados pelo Presidente da República.

§ 1º A referenda ministerial das propostas de atos normativos formulados por órgãos subordinados diretamente ao Presidente da República cujo titular não seja Ministro de Estado é da competência do

#### **[4] Exposição de motivos interministerial**

Art. 29. A proposta de ato normativo que tratar de matéria relacionada a dois ou mais órgãos será elaborada conjuntamente.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput, os Ministros de Estado titulares dos órgãos envolvidos assinarão conjuntamente a exposição de motivos, à qual serão anexados os pareceres de mérito e jurídicos do Ministério autor e dos Ministérios coautores.

### BRASIL. Decreto-lei 200/1967 - Organização da administração federal

**[1]** Art. 12. É facultado ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e, em geral, às autoridades da Administração Federal delegar competência para a prática de atos administrativos, conforme se dispuser em regulamento.

Parágrafo único. O ato de delegação indicará com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação.

**[2]** Art. 15. A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República.

§ 1º Cabe a cada Ministro de Estado orientar e dirigir a elaboração do programa setorial e regional correspondente a seu Ministério e ao Ministro de Estado, Chefe da Secretaria de Planejamento, auxiliar diretamente o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação geral do Governo.

### BRASIL. Instrução Normativa 01/2016 - CGU, MPOG

**[1]** I – accountability: conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações;

#### 2.1.2 Outras fontes

### BRASIL. PLS 488/2017 - Encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas

**[1]** Art. 17-B. Na concepção das políticas públicas, de forma a incrementar a capacidade de governança e gestão da Administração Pública, devem ser definidos:

I – os responsáveis pela coordenação e articulação das ações concernentes à política;

II – a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos, garantindo a coerência e a sinergia da ação estatal nas dimensões econômica, social e ambiental e incentivando a participação social no processo decisório das políticas públicas;

III – as competências das principais partes envolvidas na política pública, incluindo os respectivos objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações;

#### BRASIL. TCU, 2014 - Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades

**[1]** Os membros da alta administração e dos conselhos de administração ou equivalente são os responsáveis por prestar contas de sua atuação e devem assumir, integralmente, as consequências de seus atos e omissões (IBGC, 2009).

**[2]** Accountability: conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, garantindo-se maiores transparência e exposição das políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010).

**[3]** A accountability envolve, além do dever e da responsabilidade de prestar contas, o desejo de fazê-lo de forma voluntária.

#### BRASIL. TCU, 2014 - Referencial para avaliação de governança em políticas públicas

**[1]** Garantia de que decisões, estratégias, planos, ações, serviços e produtos fornecidos pela organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, equitativo, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos (BRASIL. 2013).

## **2.2 Possíveis conflitos de interesse dos participantes do processo de inclusão do problema na agenda pública são gerenciados?**

### **2.2.1 Atos normativos**

#### **BRASIL. Lei 12.813/2013 - Conflito de interesse**

**[1]** Art. 1º As situações que configuram conflito de interesses envolvendo ocupantes de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal, os requisitos e restrições a ocupantes de cargo ou emprego que tenham acesso a informações privilegiadas, os impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego e as competências para fiscalização, avaliação e prevenção de conflitos de interesses regulam-se pelo disposto nesta Lei.

**[2]** Art. 2º Submetem-se ao regime desta Lei os ocupantes dos seguintes cargos e empregos: I - de ministro de Estado; II - de natureza especial ou equivalentes; III - de presidente, vice-presidente e diretor, ou equivalentes, de autarquias, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista; e IV - do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, níveis 6 e 5 ou equivalentes. Parágrafo único. Além dos agentes públicos mencionados nos incisos I a IV, sujeitam-se ao disposto nesta Lei os ocupantes de cargos ou empregos cujo exercício proporcione acesso a informação privilegiada capaz de trazer vantagem econômica ou financeira para o agente público ou para terceiro, conforme definido em regulamento.

**[3]** Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se: I - conflito de interesses: a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública; e II - informação privilegiada: a que diz respeito a assuntos sigilosos ou aquela relevante ao processo de decisão no âmbito do Poder Executivo federal que tenha repercussão econômica ou financeira e que não seja de amplo conhecimento público.

**[4]** Art. 4º O ocupante de cargo ou emprego no Poder Executivo federal deve agir de modo a prevenir ou a impedir possível conflito de interesses e a resguardar informação privilegiada.

§ 1º No caso de dúvida sobre como prevenir ou impedir situações que configurem conflito de interesses, o agente público deverá consultar a Comissão de Ética Pública, criada no âmbito do Poder Executivo federal, ou a Controladoria-Geral da União, conforme o disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei.

§ 2º A ocorrência de conflito de interesses independe da existência de lesão ao patrimônio público, bem como do recebimento de qualquer vantagem ou ganho pelo agente público ou por terceiro.

**[4]** Art. 5º Configura conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego no âmbito do Poder Executivo federal:

I - divulgar ou fazer uso de informação privilegiada, em proveito próprio ou de terceiro, obtida em razão das atividades exercidas;

II - exercer atividade que implique a prestação de serviços ou a manutenção de relação de negócio com pessoa física ou jurídica que tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe;

III - exercer, direta ou indiretamente, atividade que em razão da sua natureza seja incompatível com as atribuições do cargo ou emprego, considerando-se como tal, inclusive, a atividade desenvolvida em áreas ou matérias correlatas;

IV - atuar, ainda que informalmente, como procurador, consultor, assessor ou intermediário de interesses privados nos órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

V - praticar ato em benefício de interesse de pessoa jurídica de que participe o agente público, seu cônjuge, companheiro ou parentes, consanguíneos ou afins, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau, e que possa ser por ele beneficiada ou influir em seus atos de gestão;

VI - receber presente de quem tenha interesse em decisão do agente público ou de colegiado do qual este participe fora dos limites e condições estabelecidos em regulamento; e

VII - prestar serviços, ainda que eventuais, a empresa cuja atividade seja controlada, fiscalizada ou regulada pelo ente ao qual o agente público está vinculado.

Parágrafo único. As situações que configuram conflito de interesses estabelecidas neste artigo aplicam-se aos ocupantes dos cargos ou empregos mencionados no art. 2º ainda que em gozo de licença ou em período de afastamento.

### 2.2.2 Outras fontes

BRASIL. PLS 488/2017 - Encaminhamento de proposições legislativas que instituem políticas públicas

[1] Art. 17-B. Na concepção das políticas públicas, de forma a incrementar a capacidade de governança e gestão da Administração Pública, devem ser definidos: IX – mecanismos e procedimentos internos de integridade e auditoria na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, bem como de formalização de instrumentos de transparência;

BRASIL. TCU, 2014 - Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades

[1] a Lei 12.813, de 16 de maio/2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal; e

[2] Prática L2.2 - Estabelecer mecanismos de controle para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração. Refere-se a implantar mecanismos de controle com o objetivo de evitar que pessoas envolvidas em possíveis conflitos de interesse participem de decisões e ações relevantes, além de outros mecanismos para receber e tratar denúncias, submetendo-as diretamente às instâncias internas de governança, e possibilitar o acompanhamento de denúncias pelas partes interessadas.

Fischer, Miller, Sidney, 2007 - Handbook of Public Policy Analysis

[1] The crucial step in this process of agenda-setting is the move of an issue from its recognition—frequently expressed by interested groups or affected actors—up to the formal political agenda.